



As Reduções Remuneratórias nos contratos de prestação de serviços

Kelly Viana dos Santos

Trabalho realizado sob a orientação do Professor Doutor António Francisco de Sousa

Mestrado em Direito - Ciências Jurídico-Administrativas

Porto, 31 de julho de 2015

A vida do direito não tem sido a lógica; tem sido a experiência. (...) O direito incorpora a história do desenvolvimento duma nação ao longo de muitos séculos e não pode ser tratado como se contivesse apenas os axiomas e as regras dum livro de matemática. Para sabermos o que ele é temos de saber o que ele foi e o que ele tem tendência a ser no futuro.

Oliver Wendell Holmes Jr., in *The Common Law*

À minha mãe.

RESUMO

Com a tese que ora se inicia propõe-se abordar a problemática das reduções remuneratórias no contexto dos contratos de aquisição de serviços, de 2011 à atualidade.

Ad initium, procede-se a contextualização da realidade existente ao tempo da consagração orçamental das reduções, descrevendo sucintamente o Programa de Assistência Económica e Financeira, concretizado em dois memorandos de entendimento: o Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica e o Memorando de Políticas Económicas e Financeiras.

Compreendida a conjuntura económica e social que estiverem na base da implementação das reduções, introduziu-se a temática objeto de análise, porém, numa abordagem meramente primária, centrada na aplicação da redução às pessoas que exercem funções públicas.

É no terceiro capítulo que se aborda a temática aqui objeto de estudo em pormenor, definindo o seu conceito, delimitando o seu objeto, esclarecendo o seu âmbito subjetivo e analisando a autonomia decisório do prestador de serviço.

No Capítulo IV procedeu-se a uma análise comparativa da Lei de Orçamento de Estado de 2011 com as de 2012, 2013, 2014 e 2015 no que respeita às reduções remuneratórias aplicadas aos contratos de prestação de serviços.

O Capítulo seguinte dedica-se a análise do Acórdão do Tribunal Constitucional que, em 2014, veio declarar a inconstitucionalidade das reduções aplicadas às remunerações das pessoas que exercem funções públicas.

Como é sabido, toda regra tem exceção, e é nesse sentido que dispõe o Capítulo VI.

Perante a insuficiência de material doutrinal que nos permita alicerçar o tema aqui em análise, a discussão da problemática que aqui se propõe desenvolver foi feita com base nos Acórdãos que decidiram sobre essa matéria, como os que estão descritos no Capítulo VII.

Nesse seguimento, conclui-se este estudo com a descrição da realidade das reduções na Administração Pública, descrevendo a problemática da aplicação das reduções remuneratórias nos contratos de aquisição de serviços e o impacto que a sua condição dúbia e pouco

elucidativa teve e tem vindo a ter desde a declaração de inconstitucionalidade anteriormente referida.

ABSTRACT

The thesis that now starts aims to be a study about the issue of reductions in the context of services contracts, from 2011 to the present.

Ad initium, this study began by contextualization the reality at the time of the first reduction, briefly describing the Economic and Financial Assistance Programme brought in two memorandums of understanding: Memorandum of Understanding on Economic Policy Conditionality and the Economic and Financial Policies Memorandum.

Understood the economic and social context that are based on the implementation of the reductions, will be introduce the theme object of analysis, but merely a primary approach, focused only on the application of the reduction to public workers.

It is the third chapter that addresses the reductions in detail, defining its concept, delimiting its object, clarifying its scope and analyzing subjective decision-making autonomy of the grantee.

In Chapter IV it will be compared the 2011 State Budget Law with the 2012, 2013, 2014 and 2015 with regard the reductions in the services contracts.

In the next Chapter is parsed the decision of the Constitutional Court that, in 2014, came to declare the unconstitutionality of the remuneration reductions from public workers.

As is known, every rule has exceptions, and that is what the Chapter VI is about.

Towards the diminished doctrinal material about the subject that is under review, the problem analysis is based on court decisions, as those described in Chapter VII.

Following this, the study is concluded with the issue of the reality about the reductions in Public Administration, describing the problems emerged from the application of those reductions in services contracts and the impact of its dubious and unclear application had and has been having since the declaration of unconstitutionality mentioned above.

ÍNDICE

ACRÓNIMOS E ABREVIATURAS.....	8
NOTAS INTRODUTÓRIAS	9
CAPÍTULO I.....	10
Enquadramento.....	10
1. Intróito Histórico	11
i. Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica..	12
ii. Medidas implementadas	13
CAPÍTULO II	17
Reduções remuneratórias das pessoas que exercem funções públicas.....	17
1. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 396/2011, de 17 de outubro.....	18
i. Temporalidade	18
ii. Proteção das legítimas expetativas	19
iii. Princípio da igualdade.....	20
iv. Violação da regra de irredutibilidade do rendimento	21
CAPÍTULO III.....	22
Redução remuneratória nos contratos de prestação de serviços	22
1. Objeto	23
2. Âmbito subjetivo	24
3. Autonomia decisória do prestador de serviços.....	24
CAPÍTULO IV	26
Análise comparativa das Leis de Orçamento do Estado de 2011 à 2015.....	26
CAPÍTULO V	30
Declaração de inconstitucionalidade – Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 413/2014, de 30 de maio	30
CAPÍTULO VI.....	35
Limites à aplicação da redução remuneratória	35
CAPÍTULO VII.....	39
Jurisprudência.....	39
1. Acórdão do TCAS de 28 de junho de 2012, Proc. n.º 8882/2012.....	39
2. Acórdão do TCAN de 24 de outubro de 2014, Processo n.º 842/12.4BEAVR.	42
CAPÍTULO VIII	46

A problemática das reduções remuneratórias.....	46
CONCLUSÃO	50
REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICAS	52
JURISPRUDÊNCIA	54
LEGISLAÇÃO.....	54

ACRÓNIMOS E ABREVIATURAS

CCP – Código dos Contratos Públicos

CRP – Constituição da República Portuguesa

FMI – Fundo Monetário Internacional

GNR – Guarda Nacional Republicana

IMI – Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares

IMT – Transmissões Onerosas de Imóveis

IRS – Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares

IVA – Imposto sobre o Valor Acrescentado

I&D – Investigação e Desenvolvimento

LOE 2011 – Lei que aprova o orçamento de Estado para o ano de 2011

LOE 2012 – Lei que aprova o orçamento de Estado para o ano de 2012

LOE 2013 – Lei que aprova o orçamento de Estado para o ano de 2013

LOE 2014 – Lei que aprova o orçamento de Estado para o ano de 2014

LOE 2015 – Lei que aprova o orçamento de Estado para o ano de 2015

PAEF – Programa de Assistência Económica e Financeira

PEC – Pacto de Estabilidade e Crescimento

PSP – Polícia de Segurança Pública

NOTAS INTRODUTÓRIAS

Na presente dissertação propõe-se desenvolver o âmbito, os termos e a problemática decorrente de uma das medidas implementadas em Portugal no sentido de reduzir a despesa pública: as reduções remuneratórias.

Essa medida foi implementada no contexto do excessivo endividamento dos países da zona euro e consequente advento da crise financeira mundial. Tendo decorrido na sequência da dívida pública, do défice, do endividamento privado e do défice externo registado em Portugal desde o ano de 2009.

Face a substancial despesa pública gerada no âmbito da contratação pública, as reduções remuneratórias surgiram como uma estratégia de controlo acrescido das aquisições de serviços.

Apesar da indiscutível controvérsia, as reduções remuneratórias não têm sido alvo de extensas e completas interpretações em sede doutrinal, nesse sentido, a análise que é aqui feita baseou-se essencialmente na interpretação de legislação e da jurisprudência.

CAPÍTULO I

Enquadramento

Comumente designada como a crise da zona euro, a Europa encontra-se, desde 2009, em um momento de crise da dívida pública, que a tem incapacitado de cumprir os compromissos financeiros sem o auxílio de terceiros.

A crise da dívida soberana europeia teve início em Portugal, na Grécia, em Espanha, na Itália e na Irlanda, que com fracos indicadores económicos e o aumento da dívida pública, foram objeto de severas medidas de austeridade, que conduziram ao aumento do desemprego e a uma drástica redução do poder de compra dos seus cidadãos.

No contexto da crise financeira da zona euro, tornou-se urgente a implementação de medidas que permitissem reduzir o excesso da dívida pública e os efeitos negativos que lhe estão associados.

Nesse sentido, data de 11 de março de 2011 a implementação, pelo Governo português, de um pacote de medidas de austeridade para aquele ano e para os três anos subsequentes, medidas esta que despoletaram todo um conjunto de acontecimentos limitadores de benefícios e deduções fiscais bem como promotoras de cortes e ajustes.

No seguimento do pedido de resgate financeiro à Comissão Europeia, efetuado a 06 de Abril daquele ano, O Fundo Monetário Internacional (FMI) implementou uma série de medidas ao Governo português com vista a redução do défice.

Aplicado de 2011 a 2014, o programa de assistência financeira da União Europeia e do FMI à Portugal foi concretizado através da entrega periódica de determinados valores monetários ao país¹. A aplicação dessas medidas foi acompanhada de regulares verificações, por parte da Comissão Europeia, de modo a verificar o cumprimento do programa de reforma acordado.

Com a aplicação daquelas medidas em Portugal, a classe média foi das mais prejudicadas em termos fiscais, pois viu a taxa do Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares (IRS) ser agravada; bem como as deduções reduzidas quanto às despesas com a saúde e a educação; tendo também o Imposto Municipal sobre imóveis (IMI) e Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis (IMT) sido afetados, com o aumento do primeiro e a descida do segundo. Verificou-se ainda o aumento das taxas moderadoras na saúde, o

¹ Medidas semelhantes foram implementadas também na Grécia e na Irlanda, países que também recorreram ao fundo de resgate.

aumento do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) aplicado à eletricidade e a revisão dos produtos com taxa de IVA reduzida.

O subsídio de desemprego passou a ter condições mais exigentes e restritas, com uma duração reduzida para 18 meses, e um corte progressivo do subsídio de desemprego a partir do 6º mês e com um valor máximo de 1.048,00€.

A função pública tão-pouco ficou indiferente aos cortes e ajustes, tendo registado um corte nas pensões; a redução dos cargos dirigentes da administração central e de organismos públicos; a redução das remunerações totais líquidas mensais dos trabalhadores que exercem funções públicas, bem como dos militares das Forças Armadas e da Guarda Nacional Republicana (GNR); entre outras medidas.

1. Intróito Histórico

O plenário da Assembleia da República aprovou em votação final global, em 26 de novembro de 2010, a Lei de Orçamento de Estado (LOE) para 2011, tendo vindo a ser promulgada pelo Presidente da República e publicada no Diário da República em 31 de dezembro de 2010, sob a forma de Lei n.º 55-A/2010.

Aprovada pela LOE para o ano de 2011, as reduções remuneratórias marcaram o período de implementação das medidas de austeridade em Portugal, afetando substancialmente o poder de compra da população portuguesa, tendo sido geradora de um ainda maior descontentamento e desesperança dos portugueses no seu Governo. Todavia, a tolerabilidade desta medida foi suportada pois constituía um sacrifício transitório e cujo montante a atingir enquadrava-se em parâmetros de razoabilidade justificáveis em detrimento dos objetivos de consolidação orçamental previsto a curto prazo.

Tal como a designação alude, as reduções remuneratórias consistem na diminuição da remuneração total líquida auferida pelos trabalhadores que constam do número 9, do artigo 33.º, da LOE 2014, redução essa feita através da aplicação de uma taxa progressiva a rendimentos superiores a determinado valor.

Ora, tal como refere o Professor João Amaral e Almeida², pretendeu-se que a redução remuneratória atingisse a totalidade das situações funcionais e laborais atualmente existentes, isto é, afetando aquilo que, em sentido amplo, se designa por setor público. Todavia, o seu

² Cfr, ALMEIDA, João Amaral. *in A lei do orçamento do Estado para 2011 e os contratos de aquisição de serviços: reduções remuneratórias e limitação da contratação*, p.174. *in Revista de Contratos Públicos*, n.º1, 2011.

âmbito de aplicação foi mais além, abarcando uma temática já substancialmente complexa, a contratação pública.

i. Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica

Foi em maio de 2011 que teve lugar a celebração do acordo entre as entidades portuguesas, a União Europeia e o Fundo Monetário Internacional, que consistiu no Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), concretizado através de uma carta de intenções, subscrita pelo Governador e pelo Ministro de Estado e das Finanças, e de dois memorandos de entendimento: o Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica, com a Comissão Europeia; e o Memorando de Políticas Económicas e Financeiras, com o FMI.

Foram definidos pelo PAEF três fins últimos a que deve estar sujeita toda a atividade do Estado português a partir do ano de 2011:

- ☞ A consolidação orçamental – através da redução do défice da Administração Pública; da redução do rácio da dívida pública; do equilíbrio orçamental; e de um ajustamento da estrutura dos impostos;
- ☞ A estabilidade do sistema financeiro, por meio, nomeadamente, da regulação e reforço do setor bancário, abarcando o Banco Português de Negócios, a Caixa Geral de Depósitos e o Fundo de Garantia de Depósitos e do Fundo de Garantia de Crédito Agrícola Mútuo; e do reforço do enquadramento legal de insolvência de empresas e de particulares;
- ☞ A transformação estrutural da economia portuguesa, através da implementação de medidas orçamentais estruturais, que passam pela atuação eficiente da Administração Pública e pelo reforço da gestão de risco, da responsabilização, do reporte e da monitorização.

O pacote de assistência financeira prévia, para o período de 2011 a 2014 teve um valor total de 78 mil milhões de euros, dos quais 52 mil milhões de euros seriam atribuídos através dos mecanismos europeus (Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira e Fundo Europeu de Estabilidade Financeira) e 26 mil milhões de euros por meio da assistência do FMI, ao abrigo de um Programa de Financiamento Ampliado. Deste total, 12 mil milhões de euros foram destinados ao mecanismo de apoio público à solvabilidade de bancos viáveis (*Bank Solvency Support Facility*).

ii. Medidas implementadas³

De modo a prosseguir o objetivo que prevê o aumento da eficiência e da eficácia da Administração Pública, foi o Governo incumbido de prosseguir as seguintes diretrizes:

- a) No âmbito da Administração central, regional e local, foi incumbido de reduzir os cargos dirigentes e os serviços, sendo que na administração central essa redução deveria ser de 15%;
- b) Implementar e desenvolver a utilização de serviços partilhados na administração central;
- c) Assegurar as condições necessárias que permitam uma maior flexibilidade, adaptabilidade e mobilidade dos recursos humanos na administração pública;
- d) No que concerne à saúde, as medidas passam pelo aumento das taxas moderadoras; pela definição de preços e comparticipação de medicamentos; pela prescrição eletrónica e a sua monitorização; pela implementação de uma legislação que regule a atividade das farmácias; pelo enquadramento legislativo e administrativo que preveja um sistema centralizado de aprovisionamento através dos Serviços Partilhados do Ministério da Saúde; pela redução dos recursos desnecessários no âmbito dos cuidados de Saúde Primários; pelo controlo dos pagamentos em atraso dos Serviços Hospitalares; e pela implementação de medidas relacionadas com outros serviços transversais;
- e) Em relação ao Mercado de Trabalho e Educação, pretendia-se reforçar o sistema de prestações de desemprego; efetuar reformas no sistema de proteção do emprego e nos regimes dos tempos de trabalho; promover a evolução dos salários; garantir boas práticas e recursos suficientes para ativar políticas ativas do mercado de trabalho;
- f) Quanto a Educação e a Formação, compete ao Governo combater a baixa escolaridade e o abandono escolar precoce e melhorar a qualidade do ensino secundário e do ensino e formação profissional;
- g) No que diz respeito aos mercados de bens e serviços:
 - No setor energético, pretende-se concluir a liberalização dos mercados da eletricidade e do gás; assegurar que a redução da dependência energética e a promoção das energias renováveis seja feita de modo a

³ Súmula do Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica, disponível em <<http://www.portugal.gov.pt>>, consultado em novembro de 2014.

- limitar os sobrecustos associados à produção de eletricidade nos regimes ordinário e especial; garantir a consistência da política energética global, revendo os instrumentos existentes; e dar continuidade à promoção da concorrência nos mercados da energia e incremento da integração no mercado ibérico da eletricidade e do gás;
- No setor das telecomunicações e serviços postais, almeja-se um aumento da concorrência no mercado; a garantia do acesso à rede/ infraestrutura; e o reforço dos poderes da Autoridade Reguladora Nacional;
 - Nos transportes, a adoção de um plano estratégico que deve passar pela racionalização das redes e melhoraria as condições de mobilidade e de logística no país; melhorar a eficiência energética e reduzir o impacto ambiental; além da redução dos custos de transporte e garantia da sustentabilidade financeira das empresas; também pretendia-se o reforço da concorrência no setor ferroviário e atração de mais tráfego; e a integração dos portos no sistema logístico e de transportes global;
 - Eliminação das barreiras à entrada, de modo a aumentar a concorrência no setor de serviços; mitigar os atuais requisitos de autorização que impedem a capacidade de ajustamento e a mobilidade laboral; e a redução da carga administrativa que impõe custos desnecessários às empresas e dificulta a sua capacidade de reagir às condições de mercado.
- h) Também o mercado de habitação será alvo de algumas alterações no que concerne ao mais fácil acesso das famílias à habitação; à promoção da mobilidade laboral; à otimização da qualidade das habitações e aproveitamento das já existentes; e à redução dos incentivos ao endividamento das famílias;
- i) No sistema judicial, assegurar de forma efetiva e atempada o cumprimento de contratos e de regras da concorrência; aumentar a eficiência através da reestruturação do sistema judicial e da adoção de novos modelos de gestão dos tribunais; e redução da morosidade do sistema através da eliminação de pendências e facilitando mecanismos de resolução extrajudiciais;
- j) No âmbito da concorrência, assegurar condições concorrenciais equitativas e minimizar comportamentos abusivos de procura de rendimentos, reforçando a

concorrência e os reguladores setoriais; eliminar os direitos especiais do Estado em empresas privadas; reduzir a carga administrativa das empresas; melhorar a eficácia dos instrumentos existentes relativos à promoção das exportações e ao acesso a financiamento; e apoiar a reafetação de recursos face ao setor transacionável;

- k) Quanto aos contratos públicos, a garantia de processos de contratação pública mais justos passa por modificar o enquadramento jurídico nacional da contratação pública e melhorar as práticas de adjudicação, no sentido de assegurar um ambiente de negócios mais transparente e competitivo e de melhorar a eficiência da despesa pública.

O Memorando refere que as Condições de Enquadramento no âmbito da contratação pública devem incidir, em particular, no que respeita: às fundações públicas; à eliminação das isenções especiais, permanentes ou temporárias; às disposições do Código dos Contratos Públicos (CCP) relativas a erros e omissões, a trabalhos ou serviços adicionais; à limitação da adjudicação direta de obras/serviços adicionais; à atribuição da responsabilidade financeira aos administradores das entidades adjudicantes pela falta de cumprimento das regras de contratação pública; à ações que visem assegurar auditorias/verificações *ex-ante*; à atualização do portal de Contratação Pública (Base); e à alteração de disposições do CCP que consagram o investimento em projetos de I&D⁴.

A redução remuneratória fez-se acompanhar desde 2011 de outra medida, trata-se do **parecer prévio**⁵. De acordo com o Professor Miguel Assis Raimundo:

Esta redução remuneratória é complementada por um sistema de controlo prévio, exercido pelo Ministro das Finanças, para a Administração do Estado, e pelas câmaras municipais, no caso dos municípios.

Esse regime estabelece a necessidade de um parecer prévio vinculativo na celebração de contratos de tarefa e avença e de prestação de serviços cujo objeto seja a consultadoria técnica –

⁴ Disposições revogadas (n.ºs 7, 8 e 9 do art.º 42.º do CCP) pelo Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12 de julho.

⁵ Previsto no n.º 2 do artigo 22.º da LOE 2011; no n.º 4 do artigo 26.º da LOE 2012; no n.º 4 do artigo 75.º da LOE 2013; no n.º 4 do artigo 73.º da LOE 2014; e no n.º 5 do artigo 75.º da LOE 2015.

*sendo pressuposto da concessão de parecer favorável o cumprimento da redução remuneratória.*⁶

A exigência do parecer prévio vinculativo aplica-se a qualquer contrato de aquisição de serviços, no que respeita, designadamente aos:

- Contratos de prestação de serviços nas modalidades de tarefa e de avença; e
- Contratos de aquisição de serviços cujo objeto seja a consultoria técnica.

*Carece de parecer prévio vinculativo do membro do Governo responsável pela área das finanças, exceto no caso das instituições do ensino superior e do Camões, I. P., nos termos e segundo a tramitação a regular por portaria do referido membro do Governo, a celebração ou a renovação de contratos de aquisição de serviços por órgãos e serviços abrangidos pelo âmbito de aplicação da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (...).*⁷

Não carecem de parecer prévio as situações enumeradas no número 8 do artigo 75.º da LOE.⁸

⁶ Página 81, *Reduções Remuneratórias nas Prestações de Serviços: há limites para a austeridade*, in Revista dos Contratos Públicos, n.º 6.

⁷ Vide número 5, do artigo 75.º, da LOE 2015.

⁸ Vide Capítulo VI: Limites à aplicação da redução remuneratória.

CAPÍTULO II

Reduções remuneratórias das pessoas que exercem funções públicas

Por força da Lei n.º 55-A/2010 de 31 de Dezembro (LOE 2011), foram reduzidas, a 1 de Janeiro de 2011, as remunerações totais ilíquidas mensais de um amplo universo de pessoas, identificadas no n.º 9 do mesmo preceito, desde que auferissem um montante superior a 1.500,00€, nos seguintes termos:

a) 3,5 % sobre o valor total das remunerações superiores a (euro) 1500 e inferiores a 2.000,00€;

b) 3,5 % sobre o valor de 2.000,000€ acrescido de 16 % sobre o valor da remuneração total que exceda os 2.000,00€, perfazendo uma taxa global que varia entre 3,5 % e 10 %, no caso das remunerações iguais ou superiores a 2.000,00€ até 4.165,00€;

c) 10 % sobre o valor total das remunerações superiores a 4.165,00€⁹.

Também a Lei n.º 64-B/2011, de 30 de Dezembro, que aprovou a LOE para o ano de 2012, e a Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, que aprovou a LOE para o ano de 2013, procederam à aplicação das reduções remuneratórias nos mesmos termos que a LOE 2011.

Não obstante a adoção de uma medida lesiva das legítimas expectativas das pessoas que exercem funções públicas, a Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, que aprovou a LOE para o ano de 2014, veio impor um sacrifício ainda maior a esses contribuintes, agravando os termos de aplicação da redução remuneratória:

a) Para valores de remunerações superiores a 675,00€ e inferiores a 2.000,00€, aplica-se uma taxa progressiva que varia entre os 2,5 % e os 12 %, sobre o valor total das remunerações;

b) 12 % sobre o valor total das remunerações superiores a 2.000,00€.

Com efeito, foi inevitável alguma resistência na aceitação desta medida, que aplicada pelo quarto ano consecutivo, passou a abranger uma realidade muito mais alargada e de modo substancialmente agravado.

Mais do que uma mera resistência, muitos trabalhadores depararam-se, no ano de 2014, com um sacrifício intolerável, um corte grotesco nos rendimentos de muitas famílias que, com

⁹ Artigo 19.º, da Lei n.º 55-A/2010 de 31 de Dezembro.

o já constante agravamento dos impostos, passaram a ter as suas remunerações, no valor de 675,00€, reduzidas.

Ademais, o legislador não se limitou a aplicar as reduções nos rendimentos dos funcionários públicos, introduziu ainda essa medida na contratação pública.

As reduções remuneratórias (...) estendem-se ainda às remunerações que são devidas como contraprestações pelos serviços prestados a entidades públicas¹⁰.

Prevê o número 1, do artigo 73.º da LOE 2014, que *o disposto no artigo 33.º é aplicável aos valores pagos por contratos de aquisição de serviços que, em 2014, venham a renovar-se ou a celebrar-se com idêntico objeto e ou contraparte de contrato vigente em 2013.*

1. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 396/2011, de 17 de outubro

O Tribunal Constitucional, no Acórdão n.º 396/2011, de 17 de outubro, decidiu não declarar a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, das normas constantes dos artigos 19.º, 20.º e 21.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro, que aprova a LOE do ano de 2011. Analisemos então em que circunstância e termos baseou-se essa decisão.

i. Temporalidade

Os requerentes do pedido da declaração de inconstitucionalidade argumentaram que a dita redução tem carácter definitivo, e não meramente provisório, isto porque não consta da LOE 2011 qualquer cláusula de temporalidade. Justificam ainda que não é argumento bastante o facto de a LOE 2011 ser um diploma legislativo temporário, uma vez que a temporalidade é das verbas, e não da parte normativa. De acordo com os requerentes, esse propósito de tornar aquelas normas permanentes advém ainda do art.º 187.º da LOE 2011, que estabelece o início da entrada em vigor de todo o diploma, não estabelecendo simultaneamente qualquer fim para a sua vigência.

O Presidente da Assembleia da República, aquando da pronúncia sobre esse assunto, justificou que, não obstante a omissão da data de fim da vigência daquelas normas, deve-se ter em conta a natureza que reveste e os preceitos constitucionais relativos à vigência das leis do Orçamento. Afirmou que as normas relativas à redução remuneratória não são *cavaliers*

¹⁰ Cfr. ALMEIDA, João Amaral. *In A lei do orçamento do Estado para 2011 e os contratos de aquisição de serviços: reduções remuneratórias e limitação da contratação*, p.175. Revista de Contratos Públicos, n.º1, 2011.

budgetaires, mas antes mecanismos que dão suporte normativo a uma dada previsão de despesa, sendo, pois, indispensáveis à sua correta execução. Salienta, ainda, que nisso se esgota a eficácia dessas normas, que não se projetam, com independência, para fora da aprovação e execução do Orçamento do Estado.

É o suficiente para se poder afirmar que estamos perante medidas de carácter orçamental, com o regime correspondente. Consequentemente, por força de regra constitucional (artigo 106.º, n.º 1, da Constituição), elas não podem gozar de vigência que não seja a anual. Nem é necessário determinar expressamente o termo final da sua vigência, pois este está definido constitucional e legislativamente (artigo 4.º, n.º 1, da Lei de enquadramento orçamental – Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, na redacção da Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto).

Tal como salienta o referido Acórdão, as reduções remuneratórias não constituem um retrocesso em termos sociais, mas uma medida que permite dar cumprimento aos objetivos orçamentais no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC), que corresponde a um programa temporalmente delimitado. Posto isto, conclui o dito Acórdão, *que não se visiona, no momento atual, qualquer base normativa que objetivamente permita dar por assente que as reduções remuneratórias perdurarão indefinidamente.*

ii. Proteção das legítimas expetativas

As legítimas expetativas surgem no âmbito da necessidade do homem planear a sua vida segundo critérios de previsibilidade, estabilidade e segurança, *por isso, desde cedo se consideram os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança como elementos constitutivos do Estado de direito.*¹¹

Do art.º 2.º da CRP podemos inferir que Portugal, como Estado de direito democrático que é, não deve frustrar as legítimas expetativas criadas pelos cidadãos, sem que para isso haja uma fundamentação material que o justifique.

Ora, a justificação material para a redução remuneratória tem que ver com a diminuição do défice, sendo aceitável na medida em que constitui uma redução temporária. Todavia, esse carácter temporário passou a ser ignorado no momento em que aos trabalhadores deixaram de

¹¹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição, 7.ª Edição, Coimbra – Portugal. Ed. Almedina, 2000.

ser dadas perspectivas de reposição, persistindo nas LOE do ano de 2011, 2012, 2013 e 2014. Passando a ser, portanto, uma redução salarial permanente, e já não meramente temporária¹², todavia, o Acórdão que aqui se analisa entende que existem motivos suficientemente relevantes que se sobrepõem às legítimas expectativas:

(...) o princípio da proteção da confiança, que exprime uma ideia de justiça inerente ao próprio Estado de Direito Democrático, proíbe o Estado de legislar alterando as expectativas legítimas dos cidadãos relativamente às respectivas posições jurídicas, a não ser que razões ponderosas o exijam. Prevalecerão, em tais casos, a necessidade e o valor dos fins almejados, perante a segurança e a solidez das expectativas¹³.

iii. Princípio da igualdade

O Acórdão aqui em análise concluiu, ainda, pela violação do princípio da igualdade. Isto porque foi indicado como um dos traços aglutinadores do fio unificador das categorias sujeitas à redução de remunerações auferirem retribuições mensais pagas por dinheiros públicos.

Todavia, há categorias de trabalhadores que, sendo igualmente pagos com dinheiros públicos, não tiveram a sua remuneração reduzida. O Acórdão acrescenta que,

O legislador, na sua arbitrariedade claramente violadora deste critério de igualdade, chegou ao ponto de nalguns casos até ter construído uma ideia alternativa de adaptação dos salários quanto a outros trabalhadores, e não propriamente a sua redução, com o subterfúgio de tais trabalhadores terem um título jurídico salarial diverso dos trabalhadores em funções públicas.

¹² O Acórdão relembra os Acórdãos do Tribunal Constitucional n.º 303/90, de 21 de novembro e o n.º 141/2002, de 09 de abril, relativos, respetivamente, à LOE 1989 e LOE 1992.

¹³ Acórdão do Tribunal Central Administrativo do Norte. Proc. n.º 62/11.5BEPRT, de 20 de maio.

iv. Violação da regra de irredutibilidade do rendimento

O Acórdão veio, por fim, dar resposta a alegação da violação do direito fundamental à não redução do salário dos trabalhadores da Administração Pública, não descurando a análise das exceções em que a irredutibilidade é aceite, às quais não abrangem a circunstância prevista pela LOE 2011.

A decisão jurisprudencial foi no sentido de justificar a inexistência de quaisquer normas constitucionais que estabeleçam, direta e autonomamente, uma garantia de irredutibilidade dos salários, afirmando que essa regra apenas encontra previsão legal no direito infraconstitucional, tanto no Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas (artigo 89.º, alínea d)), como no Código do Trabalho (artigo 129.º, n.º 1, alínea d)).

Posto isto, compreende-se a argumentação apresentada pelo tribunal, de que apenas constitui direito fundamental o “direito à retribuição”, sem quaisquer determinações em termos de valores concretos que beneficiem da irredutibilidade.

Não estando em causa a afectação do direito a um mínimo salarial, uma vez que a redução remuneratória apenas abrange retribuições superiores a 1500 euro, valor muito superior ao do salário mínimo nacional, a irredutibilidade apenas poderá resultar do respeito pelo princípio da protecção da confiança e porventura, ainda, do princípio da igualdade.

CAPÍTULO III

Redução remuneratória nos contratos de prestação de serviços

O objeto inicial da redução remuneratória consistia na remuneração total ilíquida auferida pelos trabalhadores que constam do número 9 do artigo 33.º, da LOE 2014, redução essa realizada através da aplicação de uma taxa progressiva a rendimentos superiores a determinado valor.

Todavia, o legislador não se limitou a reduzir a remuneração mensal dos trabalhadores, estendeu o seu alcance aos contratos de prestação de serviços celebrados com a Administração Pública, passando a exigir uma percentagem sobre o valor do contrato a celebrar. Sem dúvida, uma das medidas mais emblemáticas da LOE 2011.

Tal como referido nas páginas anteriores, não obstante o seu carácter transitório, inexistia qualquer determinação de um termo para a vigência plurianual das reduções remuneratórias, que foram novamente consagradas pela LOE de 2012, 2013, 2014 e, como veremos a seguir, pela LOE de 2015. Foi nesse seguimento que um Grupo de Deputados à Assembleia da República pediu a apreciação e a declaração, com força obrigatória geral, da inconstitucionalidade das normas contidas nos artigos 33.º, 75.º, 115.º e 117.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro de 2013, que aprova a LOE para o ano de 2014, que dispõem, respetivamente, acerca da redução remuneratória, dos complementos de pensão, da contribuição sobre prestações de doença e de desemprego e, por fim, sobre pensões de sobrevivência dos cônjuges e ex-cônjuges.

Em resposta ao pedido formulado, o Tribunal Constitucional veio a proferir a decisão através do **Acórdão n.º 413/2014**¹⁴, que declarou a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, nomeadamente, das normas do art.º 33.º da LOE 2014.

Este Acórdão, ao contrário do Acórdão n.º 396/2011, de 17 de outubro¹⁵, decidiu pela inconstitucionalidade das reduções remuneratórias. Pese embora a decisão de 2011 tenha assumido que a adoção dessa medida seria geradora de condições capazes de criar ou acentuar as *dificuldades de manutenção de práticas vivenciais e de satisfação de compromissos assumidos pelos cidadãos*, estas se encontravam dentro de “*limites do sacrifício*”,

¹⁴ Vide Capítulo V.

¹⁵ Vide Capítulo II.

salvaguardados pelos montantes e pela transitoriedade (“medidas de carácter orçamental, ou seja, anualmente caducando no termo do ano em curso”).¹⁶

1. Objeto

Nos termos do art.º 75.º da LOE 2015, o objeto da redução é o valor pago pela entidade contratante: o valor total do contrato, salvo no caso das avenças, em que o objeto da redução é o valor mensal.

Os “valores pagos” são (ou serão) os preços totais ou parciais que constituem a contraprestação que é devida ao prestador como contrapartida do serviço a que este se obrigou.¹⁷

Diferentemente do que sucedeu com a LOE 2011¹⁸, estão sujeitos à redução, desde o ano de 2012:

- Os contratos preexistentes que venham a ser renovados, isto é, que mantenham os mesmos moldes que o documento originalmente celebrado;
- Os contratos que venham a celebrar-se com idêntico objeto e/ou contraparte de contrato vigente no ano anterior.

Ora, o primeiro ponto não sofreu quaisquer alterações com os últimos orçamentos de Estado, sendo facilmente compreensível que todos os contratos celebrados anteriormente e cujos efeitos são prorrogados estão sujeitos à redução.

A redução incide ainda sobre os valores a serem pagos no âmbito de um contrato que se venha a celebrar, todavia, não se trata aqui de um vínculo contratual completamente *ex novo*. O montante a reduzir afeta os novos contratos que têm um objeto idêntico ao de um contrato celebrado no ano anterior e/ou celebrados com a mesma contraparte.

O valor total do contrato sofreu alterações com a LOE 2015, que introduziu um novo conceito, o de redução por agregação, de acordo com o qual,

*Para efeitos da aplicação da redução a que se refere o número anterior é considerado o **valor total agregado** dos contratos*

¹⁶ Excerto do requerimento através do qual um grupo de deputados à Assembleia da República demonstrou a sua pretensão de que fosse declarada a inconstitucionalidade de alguns artigos da LOE 2012, nomeadamente, o que dispunha a cerca das reduções remuneratórias. *In* Acórdão n.º 353/2012.

¹⁷ Cfr. ALMEIDA, João Amaral e. *In* Revista do Contratos Público, n.1. Pág. 179.

¹⁸ Nos termos da LOE 2011, a redução aplicava-se: aos contratos preexistentes que viessem a ser renovados desde que com idêntico objeto e a mesma contraparte; e aos contratos que se viessem a celebrar.

*sempre que, em 2015, a mesma contraparte preste mais do que um serviço ao mesmo adquirente.*¹⁹

Nesse sentido, o objeto da redução, isto é, o valor total do contrato, abarca:

- O valor total do contrato de aquisição de serviços; e
- O valor total agregado dos contratos sempre que, em 2015, a mesma contraparte preste mais do que um serviço ao mesmo adquirente.

As reduções remuneratórias aplicam-se exclusivamente aos contratos de aquisição de serviços, deixando de fora os contratos de aquisição ou locação de bens, contratos de empreitada ou contratos de concessão de obras públicas ou de serviços públicos.

2. Âmbito subjetivo

A redução remuneratória tem um alcance transversal, no sentido de se aplicar a diversas entidades, como prevê o n.º 3 do artigo 75.º da LOE 2015. Isto porque essa medida legislativa aplica-se à generalidade das entidades administrativas do setor público, quer a nível estadual, quer a nível regional e, até mesmo, local, não descurando o setor público empresarial, as fundações públicas e os gabinetes de titulares de cargos políticos e altos cargos públicos:

- a. Órgãos e Serviços abrangidos pela LTFP;
- b. Entidades Públicas Empresarias;
- c. Setor Empresarial Local e Regional;
- d. Fundações Públicas, de direito público e de direito privado;
- e. Gabinetes previstos na alínea l) do n.º 9 do artigo 2.º, da Lei 75/2014, de 12 de setembro;

3. Autonomia decisória do prestador de serviços

Num primeiro momento, parece claro que a redução remuneratória corresponde a uma vicissitude pré-contratual que impõe um esforço excessivamente oneroso ao prestador de serviço. Correspondendo a redução a uma alteração substancial do contrato, ou mesmo a uma modificação unilateral do mesmo.

Contudo, refere o Professor Miguel Assis Raimundo, muito sabiamente, que a autonomia decisória do prestador de serviço está salvaguardada, pois basta-lhe opor-se à renovação do

¹⁹ Número 2 do artigo 75.º da LOE 2015.

contrato ou, se estiver em causa a celebração de um novo contrato, não apresentar proposta nos procedimentos pré-contratuais.

O legislador não ignorou o facto do prestador de serviços ser livre de contratar com quem e nas condições que entender convenientes, tanto que permite-lhe optar por contratar ou não por um preço base que, submetido à redução remuneratória, possa não constituir um contrato aliciante.²⁰

²⁰ Vide RAIMUNDO, Miguel Assis, *Reduções Remuneratórias nas Prestações de Serviços: há limites para a austeridade*, in Revista dos Contratos Públicos, n.º 6.

CAPITULO IV

Análise comparativa das Leis de Orçamento do Estado de 2011 à 2015

A figura da redução remuneratória aplicada à contratação pública surgiu, como já mencionado, com a Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para o ano de 2011 (**LOE 2011**). Esse diploma estendeu a aplicação da matéria referente à redução remuneratória aos *valores pagos por contratos de aquisição de serviços, que venham a celebrar-se ou renovar-se em 2011, com idêntico objecto e a mesma contraparte*²¹.

A Portaria n.º 4-A/2011, de 3 de janeiro, que regulamenta os termos e a tramitação do parecer prévio vinculativo dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública, veio exigir a demonstração do cumprimento e aplicação da redução remuneratória.

2 — O pedido de parecer é instruído com os seguintes elementos:

(...)

e) Demonstração do cumprimento e aplicação da redução remuneratória prevista no artigo 19.º da Lei n.º 55 -A/2010, de 31 de Dezembro, juntando elementos e cálculos relevantes, face ao contrato em renovação ou anteriormente celebrado sempre que a prestação de serviços tenha idêntico objecto e ou contraparte.

Ainda em 2011, o Decreto-Lei n.º 29-A/2011, de 1 de março, no seu preâmbulo, refere que veio *clarificar a aplicação do artigo 22.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, através da identificação de alguns dos contratos de aquisição de serviços não sujeitos ao parecer prévio vinculativo previsto nesse normativo*. Todavia, o n.º 1 do seu artigo 69.º vai mais além, acrescentando relevantes alterações ao âmbito da redução remuneratória. Refere o autor João Amaral e Almeida²², que a LOE 2011 parece determinar que a redução remuneratória, prevista no artigo 19.º, quando aplicada aos “valores pagos” por contratos de

²¹ Vide art.º n.º 22.º.

²² Cfr. ALMEIDA, João Amaral. in *A Lei do Orçamento do Estado para 2011 e os contratos de aquisição de serviços: reduções remuneratórias e limitação da contratação*. Página 196. in *Revista de Contratos Públicos* n.º 1.

aquisição de serviços, é de aplicação *plena, direta e imediata*. Ora, o Decreto-Lei n.º 29-A/2011, de 1 de março veio definir um novo âmbito da redução, âmbito esse que se manteve inalterado pela LOE 2012²³, pela LOE 2013²⁴, pela LOE 2014²⁵ e pela LOE 2015²⁶:

Para efeitos de aplicação da redução a que se refere o número anterior, é considerado valor total do contrato de aquisição de serviços, exceto no caso das avenças²⁷ (...) em que a redução incide sobre o valor a pagar mensalmente.

As reduções remuneratórias persistiram no ano de 2012, com a Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para aquele ano (**LOE 2012**), de acordo com a qual a redução *é aplicável aos valores pagos por contratos de aquisição de serviços que, em 2012, venham a renovar-se ou a celebrar-se com idêntico objecto e, ou, contraparte de contrato vigente em 2011*²⁸. Mantiveram-se as exceções considerados para o ano anterior ao qual acresce mais uma, de acordo com a qual não está sujeita a redução remuneratória

*(...) a renovação, em 2012, de contratos de aquisição de serviços cuja celebração ou renovação anterior já tenha sido objecto da redução prevista na mesma disposição legal e obtido parecer favorável ou registo de comunicação*²⁹.

Com a LOE 2012 a aplicação da redução remuneratória aos contratos com idêntico objeto passou a ser possível ainda que a contraparte não fosse a mesma, do mesmo modo passou a ser aplicada a redução aos contratos de aquisição de serviços celerados com a mesma contraparte ainda que o objeto seja diferente.

A Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2013 (**LOE 2013**), manteve a exigência de demonstração do cumprimento da redução

²³ Vide n.º2 do art.º 26.º.

²⁴ Vide n.º2 do art.º 75.º.

²⁵ Vide n.º2 do art.º 73.º.

²⁶ Vide n.º4 do art.º 75.º.

²⁷ A definição de contrato de avença consta da alínea b) do n.º 2 do artigo 10.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada em anexo à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, de acordo com a qual o *objeto é a execução de prestações sucessivas no exercício de profissão liberal, com retribuição certa mensal, podendo ser feito cessar, a todo o tempo, por qualquer das partes, mesmo quando celebrado com cláusula de prorrogação tácita, com aviso prévio de 60 dias e sem obrigação de indemnizar.*

²⁸ Vide artigo n.º 26.º,

²⁹ Vide n.º 7 do artigo n.º 26.º.

remuneratória para todos os contratos de aquisição de serviços celebrados ou renovados em 2013, com as exceções previstas no art.º n.º 75.º.

A Lei que aprovou o Orçamento do Estado para 2014 (**LOE 2014**), n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, manteve a exigência da demonstração do cumprimento da redução remuneratória para todos os contratos de aquisição de serviços celebrados ou renovados em 2014, com a salvaguarda das exceções previstas no art.º n.º 73.º.

Com já anteriormente referido, a LOE 2012 e a LOE 2013 procederam à aplicação das reduções remuneratórias nos mesmos termos que a LOE 2011. Tendo a LOE 2014 vindo a agravar os seus termos de aplicação, através da redução do valor mínimo sujeito à redução, da diminuição da taxa mínima e do aumento da taxa máxima e, ainda, da aplicação de maiores reduções.

Ulteriormente à declaração de inconstitucionalidade das reduções remuneratórias previstas no artigo 33.º da LOE 2014, entrou em vigor um diploma que veio estabelecer os mecanismos das reduções remuneratórias temporárias e as condições da sua reversão, trata-se da **Lei n.º 75/2014, de 12 de setembro**. Este diploma veio definir novas disposições em relação ao regime das reduções remuneratórias, regressando ao valor inicialmente definido pela LOE 2011, LOE 2012 e LOE 2013:

1 - São reduzidas as remunerações totais ilíquidas mensais das pessoas a que se refere o n.º 9, de valor superior a (euro) 1 500, quer estejam em exercício de funções naquela data, quer iniciem tal exercício, a qualquer título, depois dela, nos seguintes termos:

a) 3,5 % sobre o valor total das remunerações superiores a (euro) 1 500 e inferiores a (euro) 2 000;

b) 3,5 % sobre o valor de (euro) 2 000 acrescido de 16 % sobre o valor da remuneração total que exceda os (euro) 2 000, perfazendo uma redução global que varia entre 3,5 % e 10 %, no caso das remunerações iguais ou superiores a (euro) 2 000 até (euro) 4 165;

c) 10 % sobre o valor total das remunerações superiores a (euro) 4 165.³⁰

Esse mesmo diploma introduziu o conceito da reversão da redução remuneratória temporária, prevista no artigo 4.º. De acordo com a qual,

A redução remuneratória prevista no artigo 2.º vigora no ano 2014 a partir da data de entrada em vigor da presente lei e no ano seguinte, sendo revertida em 20% a partir de 1 de janeiro de 2015.

Supondo que o valor total do contrato seja de 2.000,00€, a taxa a aplicar é de 3,5%, nos termos da alínea b do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 75/2014, de 12 de setembro:

3,5% sobre o valor de 2.000,00€	= 1.930,00€
Valor da redução remuneratória (antes da reversão)	= 70,00€
Ao valor da redução aplica-se a reversão de 20%	= 56,00€
Valor da redução (após a reversão)	=14€

Para o ano de 2015 as obrigações legais aplicáveis a esta matéria mantêm-se em vigor, como decorre da Lei n.º 82-B/201431, de 31 de dezembro (**LOE 2015**), que prevê no seu artigo 75.º a exigência da demonstração do cumprimento da redução remuneratória a todos os contratos de aquisição de serviços celebrados ou renovados em 2015.

Decorre desta disposição legal que a redução remuneratória deve ser aplicada a todos os contratos de aquisição de serviços que se celebrem ou renovem em 2015, com idêntico objeto e ou contraparte de contrato vigente em 2014, sem prejuízo das exceções estabelecidas nos n.ºs 8, 9 e 10 daquele artigo³².

³⁰ Artigo 2.º da Lei n.º 75/2014, de 12 de setembro.

³¹ Não está sujeita à redução remuneratória a renovação, em 2015, de contratos de aquisição de serviços cuja celebração ou renovação anterior já tenha sido objeto da redução prevista na mesma disposição legal, nos termos do número 9, da Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro.

³² Vide Capítulo VII – Limites à aplicação da redução remuneratória.

CAPÍTULO V

Declaração de inconstitucionalidade – Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 413/2014, de 30 de maio

O Estado tem o legítimo direito de impor as suas decisões aos seus cidadãos, de modo a promover a paz social, mediante a realização daquilo que entende como a justa aplicação do Direito. Nisso consiste o *ius imperium*, que justifica o desfavorecimento do particular em benefício do Estado.

Nesse sentido,

(...) a fim de cumprir com a função de defesa da sociedade na forma de limitação normativa ao poder estatal, sobreveio um conjunto de valores, direitos e liberdades, consubstanciados nos Direitos Fundamentais. Outrossim, considerando a necessidade de concretizar tais garantias, elas foram positivadas em um instrumento que limitou atuação do Estado e, ao mesmo tempo, traçou os parâmetros fundamentais de todo o ordenamento jurídico interno: a Constituição³³.

Previstos na parte I da CRP, os direitos e deveres fundamentais abrangem, nomeadamente, o princípio da igualdade (artigo 13.º) e o direito à retribuição do trabalho (alínea a, número 1, do artigo 59.º).

Ora, os direitos fundamentais não são absolutamente inflexíveis, como é possível observar após uma breve leitura da Constituição Portuguesa:

Ninguém pode ser total ou parcialmente privado da liberdade, a não ser em consequência de sentença judicial condenatória pela prática de ato punido por lei com pena de prisão ou de aplicação judicial de medida de segurança³⁴;

Todos têm o direito de escolher livremente a profissão ou o género de trabalho, salvas as restrições legais impostas pelo interesse coletivo ou inerentes à sua própria capacidade³⁵.

³³ Vide PFAFFENSELLER Michelli. *Teoria dos direitos fundamentais*, in http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_85/artigos/MichelliPfaffenseller_rev85.htm

³⁴ Vide número 2, artigo 27.º, da CRP.

³⁵ Vide número 1, artigo 47.º, da CRP.

É, pois, perfeitamente compreensível o caráter restringível dos direitos fundamentais, a problemática coloca-se quanto ao conteúdo, alcance e limites dessa restrição.

Posto isso, demonstra-se proeminente uma escrupulosa análise clara, lógica e racional das reduções remuneratórias na medida em que estas afetam os direitos fundamentais constitucionalmente previstos.

A redução remuneratória prevista na LOE 2014 não é a mesma que foi inicialmente consagrada pela LOE 2011, 2012 e 2013, previstas, respetivamente, no art.º 19.º da Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, no art.º 20.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro e no art.º 27.º da Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro. Isto porque no ano de 2014 foram introduzidas três alterações substanciais: reduziu-se o valor do limiar a partir do qual as remunerações ficam sujeitas a redução, de 1.500€ passou-se para 675€; alteraram-se os limites mínimos e máximos do coeficiente de redução, 2,5% e 12% em vez de 3,5% e 10%; e, ainda, diminuiu-se o valor do limiar a partir do qual é aplicável o coeficiente máximo de redução, que de 4.150€ passou a ser de 2.000€.

De acordo com o Cons. Pedro Machete, o cumprimento do Programa de Assistência Financeira à Portugal é, não o fim último, mas uma das etapas a concretizar com vista a uma realidade orçamental sustentável. E, por isso, entende que, ao contrário do argumento apresentado pelo Acórdão, *todas as ponderações feitas em Acórdãos anteriores relativamente às reduções remuneratórias não são transponíveis, sem mais, para o caso sujeito.*

Feita esta análise, o Juiz Conselheiro entende que face a dinâmica da realidade económico-social em que nos encontramos, afigura-se inadequado a apreciação da constitucionalidade nos termos em que esta foi realizada. Defende que seria imperativo refazer todo o processo de ponderação, reanalisando a questão da constitucionalidade sob uma diferente perspetiva.

Decidiu o Tribunal declarar a inconstitucionalidade das reduções remuneratórias das pessoas referidas no n.º 9 da LOE 2014, previstas no seu artigo 33.º:

(...) o Tribunal Constitucional decide:

- a) Declarar a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, por violação do princípio da igualdade, consagrado no artigo 13º da Constituição da República Portuguesa, das normas do artigo 33º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro.*

E, ainda:

- b) Declarar a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, por violação do princípio da proporcionalidade, insito no artigo 2.º da Constituição da República Portuguesa, das normas do artigo 115º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro;*
- c) Declarar a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, por violação do princípio da igualdade, consagrado no artigo 13º da Constituição da República Portuguesa, das normas do artigo 117º, n.ºs 1 a 7, 10 e 15, da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro;*
- d) Não declarar a inconstitucionalidade das normas do artigo 75.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro;*
- e) Em função do decidido na precedente alínea a), declarar prejudicada a apreciação do pedido subsidiário relativo à norma da alínea r) do n.º 9 do artigo 33.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro.*
- f) Determinar que a declaração da inconstitucionalidade constante da alínea a) só produza efeitos a partir da data da presente decisão.*

Apresentada por um dos juízes que votou vencido quanto à declaração de inconstitucionalidade do artigo 33.º da LOE 2014³⁶, importa apreciar outra vertente: a de que esta declaração tenha vindo a restringir indevidamente a atuação do legislador democraticamente legitimado.

(...) entendo que com essa decisão o Tribunal invadiu um campo que pertencia ao legislador; e que, por ter agido à margem das exigências metódicas que são próprias da argumentação jurídico-constitucional, não deixa para o futuro qualquer bússola orientadora sobre o conteúdo da sua própria jurisprudência, e sobre o entendimento que tem quanto aos limites do seu próprio poder.

³⁶ Cons. Maria Lúcia Amaral.

Ainda relativamente ao princípio da igualdade, as reduções remuneratórias já não se justificam apenas pela consolidação das contas públicas a curto prazo, mas antes pelas alterações que o legislador pretende inserir no estatuto dos trabalhadores do setor público – que constitui um objetivo a médio ou longo prazo.

Deste modo, o Acórdão entendeu ignorar este novo enquadramento fundamentador, trata-se da figura do Estado-empregador. Ora, o Acórdão n.º 413/2014 analisou, não o Estado-empregador, mas o motivo inicial que justificou a aplicação das reduções remuneratórias: a viabilização do cumprimento das metas orçamentais, deixando de parte esta nova e tão ampla realidade.

Com a declaração da inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, do artigo 33.º da LOE 2014, ao artigo 73.º é aplicado o regime da nulidade.

Com efeito, salvo decisão em contrário do Tribunal Constitucional (ao abrigo do nr. 4 do art. 282.º da CRP) a declaração da inconstitucionalidade de normas é equivalente à declaração da nulidade das mesmas e, neste caso, o Acórdão 413/2014, de 30 de maio, do Tribunal Constitucional, designadamente no seu artigo 99.º, não excluiu nem ressaltou dos efeitos da declaração nulidade a projeção que esta tem no artigo 73.º. O que significa que o artigo 73.º remete agora para uma norma que é nula e insuscetível de ser repristinada por um qualquer ato administrativo.³⁷

Ora, uma vez que o artigo 73.º remete para o artigo 33.º, em bom rigor, isso implicaria a inexequibilidade da redução nos contratos de aquisição de serviços. Foram, inclusive, celebrados alguns contratos de aquisição de serviços que, com fundamento nesta declaração de inconstitucionalidade, não submeterem o preço base à referida redução.

Contudo, logo se reconduziu esta realidade a uma nova solução. Em 30 de junho de 2014 a Administração e do Emprego Público publicou no seu site uma “Nota Técnica”, aprovada por despacho dos Secretários de Estado Adjunto e do Orçamento e da Administração Pública, que vinha dar resposta a algumas questões decorrentes da implementação do Acórdão 413/2014, de 30 de maio.

³⁷ Vide ALCIDES Martins, Bandeira, Simões & Associados Sociedade de Advogados RL. *Reduções remuneratórias em contratos de prestação de serviços*. In <http://www.amartins.pt>.

Especificamente em relação a redução dos contratos de aquisição de serviços foi reservada uma única questão/resposta, desprovida de fundamentos que permitam ao intérprete conhecer a *ratio* deste normativo que passou a “sobreviver” a legislação orçamental portuguesa, remetendo para um vazio legislativo:

1.3 P: Os contratos de aquisição de serviços previstos no artigo 73.º da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro, continuam a estar sujeitos à redução remuneratória prevista no artigo 33.º da mesma lei?

R: Sim.

Posto isto, parece-nos questionável que a Administração Pública permita a aplicação de uma norma declarada nula pelo Tribunal Constitucional, incorrendo no vício de violação de lei.

CAPÍTULO VI

Limites à aplicação da redução remuneratória

A LOE 2011 impõe a aplicação das reduções remuneratórias a um universo substancialmente abrangente, não fosse a existência do Decreto-Lei n.º 29-A/2011, que aprova o diploma de execução orçamental, e vem restringir a aplicação daquela medida através da consagração de um conjunto de situações excecionais (artigo 69.º). Nos anos que se seguiram essas disposições limitativas das reduções remuneratórias passaram a integrar o próprio articulado do texto legislativo.

Como todo o Direito, as reduções remuneratórias não são inexoráveis e nem alheias às condições que permitem o correto funcionamento do mercado.

Nos termos do disposto nos n.ºs 8, 9 e 10 do artigo 75.º da LOE 2015, não está sujeita à redução remuneratória:

- ii. *A celebração ou a renovação de contratos de aquisição de serviços essenciais previstos no n.º1 da Lei n.º 23/96, de 26 de julho (...)³⁸ e respetivas alterações. O legislador pretende aqui preservar o normal fornecimento de serviços imprescindíveis para a sociedade. Entende-se, pois, por essenciais:*
 - a. Serviços de fornecimento de água;
 - b. Serviços de fornecimento de energia elétrica;
 - c. Serviços de fornecimento de gás natural e gases de petróleo liquefeitos canalizados;
 - d. Serviços de comunicações eletrónicas;
 - e. Serviços postais;
 - f. Serviço de recolha e tratamento de águas residuais;
 - g. Serviços de gestão de resíduos sólidos urbanos.
- iii. *(...) outros contratos mistos cujo tipo contratual preponderante não seja o da aquisição de serviços ou em que o serviço assuma um carácter acessório da disponibilização do bem³⁹;*

³⁸ Vide alínea a) do n.º 8, do artigo 75.º da LOE 2015.

³⁹ Vide alínea a) do n.º 8, do artigo 75.º da LOE 2015.

- iv. *A celebração ou a renovação de contratos de aquisição de serviços por órgãos ou serviços adjudicantes ao abrigo de acordo-quadro*⁴⁰. O acordo quadro é um acordo que qualifica *a priori* os operadores económicos com quem se haja de contratar, que tem como objeto a fixação das condições e requisitos que aqueles são obrigados a cumprir, em termos jurídicos, técnicos e económicos de aquisição futura de bens ou serviços, ao longo de um determinado período de tempo. Quer isso dizer que a estando a entidade vinculada, a aquisição de bens que integrem, por exemplo, o AQ-EI, Equipamento Informático, que abrange a aquisição e aluguer operacional de equipamento informático e respetivos acessórios, componentes e periféricos, bem como a contratação de serviços de assistência técnica, não está sujeita à redução remuneratória;
- v. *A celebração ou a renovação de contratos de aquisição de serviços entre si por órgãos ou serviços abrangidos pelo âmbito de aplicação do n.º 1*⁴¹. Enquadram-se aqui:
- a. Órgãos e Serviços abrangidos pela LTFP;
 - b. Entidades Públicas Empresarias;
 - c. Setor Empresarial Local e Regional;
 - d. Fundações Públicas, de direito público e de direito privado;
 - e. Gabinetes previstos na alínea l) do n.º 9 do artigo 2.º, da Lei 75/2014, de 12 de setembro;
- vi. *As renovações de contratos de aquisição de serviços, nos casos em que tal seja permitido, quando os contratos tenham sido celebrados ao abrigo de concurso público em que o critério de adjudicação tenha sido o do mais baixo preço*⁴². Consagrado no artigo 74.º do CCP, o critério do mais baixo preço só pode ser adotado quando o caderno de encargos defina todos os restantes aspetos da execução do contrato a celebrar, de modo a que o preço a pagar seja o único parâmetro submetido à concorrência. Ora, previsto no artigo 71.º do CCP, a *ratio* da existência de um preço anormalmente baixo é a de que o concorrente *é pelo menos suspeito de incorrer na prática anti-concorrencial de oferecer bens ou serviços a preços especulativos, ou no não cumprimento das regras de exercício lícito da actividade económica* e, portanto, (...) *não é possível nem razoável baixar um preço que já resulta do funcionamento do*

⁴⁰ Vide alínea b) do n.º 8, do artigo 75.º da LOE 2015.

⁴¹ Alínea c) do n.º 8, do artigo 75.º da LOE 2015.

⁴² Alínea d) do n.º 8, do artigo 75.º da LOE 2015.

- mercado no contexto de um procedimento pré-contratual aberto e no qual foi utilizado o critério de adjudicação que garante a máxima poupança à entidade adjudicante*⁴³;
- vii. *A celebração ou a renovação de contratos de aquisição de serviços no âmbito da Estrutura de Missão para a Presidência Portuguesa do G19, criada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 36/2014, de 5 de junho*⁴⁴. O G19 corresponde ao grupo de doadores, bilaterais e multilaterais, de apoio ao Orçamento do Estado da República de Moçambique, no período entre junho de 2015 a junho de 2016. Presume-se que integra as situações excecionais por representar uma realidade sensível em termos político-diplomáticos;
- viii. (...) *a renovação, em 2015, de contratos de aquisição de serviços cuja celebração ou renovação anterior já tenha sido objeto da redução prevista na mesma disposição legal e obtido parecer favorável ou registo de comunicação*.⁴⁵ Quer isso dizer que um contrato celebrado *ex novo* no ano de 2013, renovado em 2014 e submetido à redução remuneratória, não estará sujeito à mesma redução no ano de 2015 aquando da segunda renovação; a solução é a mesma caso o contrato tenham sido celebrado *ex novo* em 2014 e tenha sido objeto da redução nesse mesmo ano, não estando sujeito à nova redução aquando da renovação em 2015;
- ix. (...) *a celebração, em 2015, de contratos de aquisição de serviços cuja celebração já tenha sido objeto de duas reduções, previstas na mesma disposição legal e obtido, nos mesmo anos, pareceres favoráveis ou registos de comunicação, desde que a quantidade a contratar e o valor a pagar não sejam superiores ao da última redução*⁴⁶. Admita-se que dois contratos diferentes, mas com idêntico objeto e/ou a mesma contraparte, foram submetidos à redução remuneratória nos anos de 2013 e 2014, ora, havendo uma nova celebração também no ano de 2015, a referida redução não será aplicada.

Importa apurar se os limites estão circunscritos aos supra referidos ou se, pelo contrário, as exceções incluídas nas normas orçamentais sobre as reduções remuneratórias são a título meramente exemplificativas. Pese embora o Professor Miguel Assis Raimundo entenda que estas normas não contemplam exaustivamente os limites à essa medida, a interpretação da lei

⁴³ RAIMUNDO, Miguel Assis. Página 96, *Reduções Remuneratórias nas Prestações de Serviços: há limites para a austeridade*, in Revista dos Contratos Públicos, n.º 6

⁴⁴ Alínea e) do n.º 8, do artigo 75.º da LOE 2015.

⁴⁵ N.º 9, do artigo 75.º da LOE 2015.

⁴⁶ N.º 10, do artigo 75.º da LOE 2015.

remete-nos para uma enumeração taxativa dessas situações. Promovendo, deste modo, a criação de soluções alternativas pelas entidades adjudicantes e pelo próprio adjudicatário, que constituem a problemática das reduções remuneratórias a serão abordadas nos capítulos seguintes.

CAPÍTULO VII

Jurisprudência

1. Acórdão do TCAS de 28 de junho de 2012, Proc. n.º 8882/2012

O Acórdão supra identificado resulta da interposição de um recurso jurisdicional⁴⁷ por um concorrente de um concurso público para prestação de serviços de limpeza nas instalações do Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG). Entende o concorrente, recorrente no processo aqui referenciado, que deve ser declarada a ilegalidade de todos os atos subsequentes à aprovação das peças concursais.

Sucedeu-se que o preço base fixado no Caderno de Encargos (CE) é insuficiente para assegurar os custos inerentes à prestação dos serviços objeto do contrato, isto é, o cumprimento das exigências de pessoal e horários feitos no caderno de encargos do concurso corresponde a um montante de 24.000,00€, valor superior ao previsto como preço base do concurso, 21.600,00€, quantia apurada após a aplicação da redução.

Quer isso dizer que a aplicação da redução, a uma taxa de 10%⁴⁸, conduziu a um preço base insuficiente para fazer face ao pagamento das remunerações mínimas mensais dos trabalhadores, incorrendo na prática de *dumping*, ou seja, na apresentação de propostas com preços abaixo do preço de custo.

O Professor Miguel Assis Raimundo⁴⁹ retira duas ilações deveras pertinentes neste âmbito. Por um lado, a aplicação da redução remuneratória é permissiva em relação aos agentes económicos, a quem deixa de ser exigido o cumprimento das normas laborais e sociais, ainda que imperativas, logo, a fiscalização por parte das autoridades competentes, a Autoridade para as Condições de Trabalho e a Segurança Social, dispensariam as empresas do seu cumprimento, alterando os contratos de trabalho de direito privado celebrados entre o adjudicatário e os seus trabalhadores. Por outro lado, o autor faz também uma análise

⁴⁷ Cumpre esclarecer que, não obstante a sentença recorrida decidir pela improcedência dos vícios alegados pela concorrente do procedimento, esta foi declarada nula por falta da especificação dos fundamentos de facto e de direito que justificariam a decisão, violando os artigos 668º, alínea b), 659º, n.º 2 e 158º, n.º 1 do CPC, aplicável *ex vi* do disposto no artigo 1º do CPTA.

⁴⁸ Prevê a alínea c) do número 1 do artigo 19.º da LOE 2011, que *A 1 de janeiro de 2011 são reduzidas as remunerações totais ilíquidas (...) nos seguintes termos (...) 10% sobre o valor total das remunerações superiores a €4165.*

⁴⁹ Cfr. *Reduções Remuneratórias nas Prestações de Serviços: há limites para a austeridade*, in *Revista dos Contratos Públicos*, n.º 6.

comparativa da empresa que no caso *sub judice* apresenta-se como adjudicatário e das demais empresas que não contratam com entidades públicas, afirmando que as primeiras *estariam a conseguir uma vantagem competitiva originária de um tratamento jurídico de favor, mas tal situação não poderia configurar-se como uma violação do Direito da Concorrência*.⁵⁰

Parece-nos despropositado o facto de ser a própria Administração Pública a celebrar um contrato leonino, impondo ao concorrente a celebração de um contrato que não lhe proporcione lucro ou, obtendo lucro, incumpra os compromissos assumidos para com os seus colaboradores, os sindicatos e, até mesmo, o Estado.

É inadmissível que um trabalhador receba um rendimento inferior ao mínimo legalmente previsto e acordado em sede de contrato de trabalho, tais situações consubstanciam na violação de princípios constitucionalmente previstos, como o princípio da igualdade, já que as empresas que não prestem serviço a uma entidade pública não estão sujeitas a essas restrições; e o princípio da confiança, visto que as legítimas expectativas do trabalhador em receber um determinado montante foram frustradas.

Todavia, de acordo com o Acórdão que é aqui objeto de análise, a redução, sendo uma medida transitória e excecional que visa reduzir o défice de Portugal e o seu consequente endividamento externo, sobrepõe-se a princípio da concorrência e da prática de *dumping*.

Tal medida constitui uma imposição às entidades adjudicantes, de redução da despesa pública, produzindo um efeito similar ao previsto para todos os servidores públicos, em sequência das reduções salariais operadas por força do artº 19º da Lei nº 55-A/2010, pelo que não tem razão de ser falar nos princípios da concorrência e da igualdade ou na prática de dumping.

Nesse sentido, pese embora não se tenha referido ao regime do preço anormalmente baixo, o concorrente excluído alega que o júri adjudicou o procedimento a um concorrente que *não cumpre os encargos diretos obrigatórios estabelecidos no Decreto-Lei n.º 143/2010, de 31 de dezembro de 2010*⁵¹, quer do próprio CT, conseguindo, precisamente por não

⁵⁰⁵⁰ RAIMUNDO, Miguel Assis. Página 92, *Reduções Remuneratórias nas Prestações de Serviços: há limites para a austeridade*, in Revista dos Contratos Públicos, n.º 6.

⁵¹ Diploma que fixa o valor da retribuição mínima mensal garantida.

suportar esses encargos, o preço mais baixo. Neste caso, a entidade adjudicante tem legitimidade para excluir o concorrente que, apesar de apresentar o preço mais baixo, não cumpre os encargos diretos obrigatórios a que está adstrito.

Como Estado de direito democrático que é Portugal, a sua atuação deve primar pelo respeito e pela garantia de efetivação dos direitos e liberdades fundamentais e na realização da democracia económica, social e cultural. Quer isso dizer que determinados direitos dos cidadãos deveriam ser intocáveis, como é o caso das normas laborais e sociais.

Em boa interpretação jurídica, apoiada no sistema e considerando de forma adequada os limites dos poderes de conformação do legislador – que são limitados pela vida, pelo modo de funcionar do mercado e pelo princípios constitucionais e de direito europeu – é preciso dizer que a redução remuneratória que tem constado das leis orçamentais tem como limite inultrapassável o cumprimento de todas as normas imperativas que estabelecem as condições mínimas de funcionamento adequado do mercado e do comércio jurídico, em particular, as normas laborais e sociais de direito da concorrência.⁵²

A Contra Interessada veio fazer prova que os custos inerentes à prestação dos serviços objeto do concurso apenas era mais reduzido face a dos restantes concorrentes pois foi calculado tendo em conta a harmonia do conjunto de outros contratos celebrados entre aquele adjudicatário e aquela entidade adjudicante, permitindo, pois, dispor de condições que *ilicitamente lhe permitem oferecer uma proposta mais vantajosa.*

Posto isto, é indubitável a violação das regras da concorrência e do princípio da igualdade. Afigura-se, pois, inaceitável *que os princípios da igualdade e da concorrência não consentem a admissão de concorrentes que, por não suportarem os custos sociais com o*

⁵²RAIMUNDO, Miguel Assis. Página 103, *Reduções Remuneratórias nas Prestações de Serviços: há limites para a austeridade*, in Revista dos Contratos Públicos, n.º 6.

*pessoal que lhe esteja afeto, dispõem de condições que ilicitamente lhes permitem oferecer propostas mais vantajosas*⁵³.

Destarte, o Exmo. Júri criou uma vantagem ilegal acessível apenas a um único concorrente como supra demonstrámos. Por isso, não se entende como é que o Tribunal a quo, chegando e bem a esta conclusão, decide pela legalidade do preço base indicado no CE. Entrando, assim, em plena contradição com os factos que dá como assentes e provados.

Ora, estamos perante duas causas que motivam a exclusão das propostas, pois dispõe as alíneas f) e g) do número 2, do CCP, que *são excluídas as propostas cuja análise revele:*

f) Que o contrato a celebrar implicaria a violação de quaisquer vinculações legais ou regulamentares aplicáveis;

g) A existência de fortes indícios de atos, acordos, práticas ou informações suscetíveis de falsear as regras de concorrência.

A esta realidade soma-se ainda uma errónea aplicação da redução prevista no artigo 19.º da LOE 2011, ora, se a redução é sobre a remuneração ilíquida mensal, então, visto estarmos perante uma avença mensal da prestação de serviços, tal como referiu o presente Acórdão, e bem, à avença mensal, no valor de 2.000,00€ corresponde uma taxa de redução de 3,5%, e não 10% como aplicada (o que resultaria na fixação do preço base de 23.160,00€).

Cumprе concluir que, independentemente das medidas a aplicar com vista a redução da despesa da Administração Pública, a legalidade instituída deveria ser intocável, contudo, neste caso em concreto a decisão do Acórdão foi de negar provimento ao recurso, mantendo a sentença recorrida.

2. Acórdão do TCAN de 24 de outubro de 2014, Processo n.º 842/12.4BEAVR.

Na sequência de um concurso público internacional foi adjudicada à, chamemos-lhe, empresa X a prestação de serviços de limpeza nas instalações da Polícia de Segurança Pública (PSP). Findo o decurso do prazo previsto no concurso, a empresa X continuou a prestar

⁵³ Cfr. Acórdão TCA Norte, de 19.07.2007, Processo n.º 03162/06.OBEPRT.

serviços à entidade adjudicante mas, dessa vez, foi adotado o procedimento de ajuste direto, cuja critério de adjudicação foi o do mais baixo preço.

A PSP informou a adjudicatária de que o valor dos serviços a serem prestados no ano de 2011 corresponderiam ao valor faturado no ano anterior, reduzido em 10%, no seguimento do que foi autorizado pelo Ministério das Finanças. Face a esta redução a empresa X recorreu à via judicial alegando que:

- i. As reduções remuneratórias não podem ser aplicadas aos entes privados;
- ii. As reduções apenas são aplicáveis às remunerações dos funcionários públicos;
- iii. As reduções aplicam-se exclusivamente aos contratos que tenham início no ano de 2012 ou que constituam renovações de contrato celebrado nesse ano;
- iv. Tendo sido opção da PSP a adoção de ajuste direto em preterição do concurso público, não pode ser a empresa X ser penalizada com as reduções;
- v. A aplicação da redução remuneratória implica uma alteração unilateral do contrato, violando, pois, os princípios da boa-fé;
- vi. Por fim, a aplicação da redução remuneratória é inconstitucional no sentido de violar o princípio da igualdade previsto no n.º1 do artigo 13.º da CRP.

Passemos à análise de cada um dos argumentos alegados pela entidade adjudicatária do procedimento em causa.

A leitura prévia de tudo o que antecede esta dissertação permite-nos facilmente concluir que as reduções remuneratórias aplicam-se a generalidade dos cidadãos e empresas que tinham ou passem a ter (neste caso, no ano de 2011) vínculos contratuais com a Administração Pública com vista a aquisição de serviços: *O disposto no artigo 19.º é aplicável aos valores pagos por contratos de aquisição de serviços*⁵⁴. Logo, deixam de fazer sentido os dois primeiros argumentos, de acordo com os quais a aplicação das reduções remuneratórias limita-se aos entes e funcionários públicos.

Quanto ao ano a partir do qual aplicam-se as reduções remuneratórias a lei é clara ao referir que estas aplicam-se *aos valores pagos por contratos de aquisição de serviços, que*

⁵⁴ Número 1 do artigo 22.º da LOE 2011.

*venham a celebrar-se ou renovar-se em 2011*⁵⁵. Quer isso dizer que estão sujeitos à redução os contratos celebrados *ex novo* em 2011 e, ainda, os contratos que, tendo sido celebrados em anos anteriores, venham a renovar-se em 2011.

A entidade adjudicatária alega ainda que foi penalizada pela escolha da entidade adjudicante do procedimento de ajuste direto. Ora, dispõe o CCP, que a escolha do procedimento cabe à entidade adjudicante, que pode escolher livremente entre o ajuste direto, o concurso público ou o concurso limitado por prévia qualificação, porém, há que ter em consideração que a escolha do procedimento condiciona o valor do contrato a celebrar⁵⁶. Ademais, tratando-se da renovação de um contrato, basta que a entidade adjudicatária oponha-se à mesma para que este não se verifique, logo, inexistente a referida “penalização” mencionada pela empresa X.

Passemos à quinta alegação, de acordo com a qual verificou-se a violação do princípio da boa-fé. Importa esclarecer que face à prática de atos administrativos discricionários admite-se a existência e eventual violação dos princípios gerais de direito público; no entanto, se estiverem em causa poderes vinculativas da Administração, a sua violação *consubstancia-se, e esgota-se, na violação do normativo legal ou regulamentar invocado, ou na violação do princípio da legalidade por violação de normas legais que alegadamente vinculam a Administração*, tal como refere o Acórdão em epígrafe.

O último argumento da empresa X prende-se com a situação de igualdade da lei face aos demais cidadãos. De acordo com o artigo 13.º da CRP deve-se tratar de igual modo as situações iguais e de modo diferente as situações desiguais. Quer isso dizer que face a ausência de indícios que nos permita aferir se outros cidadãos ou empresas, na mesma situação, receberam um tratamento diverso sem fundamento ou justificação razoável, afigura-se irrelevante o argumento da entidade adjudicatária.

Concludentemente, é óbvia a posição da entidade adjudicatária em relação a exigência das reduções remuneratórias nas referidas condições e, pese embora, as muitas interpretações ambíguas e criticáveis conclusões que se possa retirar dessa medida, o caso *sub judice* não levanta questões de maior controvérsia, isto porque, e este Acórdão referencia muito bem, *não*

⁵⁵ Número 1 do artigo 22.º da LOE 2011.

⁵⁶ Artigo 18.º do CCP.

cabe ao douto julgador alterá-la por via de uma interpretação que não tem um mínimo acolhimento na letra da lei. Claro está que a improcedência da ação bem como do recurso foi corretamente decidido.

CAPÍTULO VIII

A problemática das reduções remuneratórias

A temática que é aqui objeto de análise gera opiniões claramente divergentes, dando a conhecer ao intérprete o confronto do Direito “normal” com o Direito “de tempo de crise”.

A criação de leis e, essencialmente, a sua aplicação deve ter em consideração o quadro geral da realidade política e social do país e do mundo. Nesse sentido, é a posição da Administração Pública, em relação à questões tão suscetíveis como a das reduções remuneratórias, que vem demarcar uma nova realidade do Direito, o caos nos princípios constitucionais e nos interesses particulares.

Desde a emergência da atual crise financeira foram inúmeras as alterações no Direito, que muitos entendem serem absurdas, irrefletidas e infundadas, mas que não podem deixar de ser aplicadas. São exemplos disso as questionáveis LOE dos últimos anos. No entanto, por mais discórdia que gerem, as LOE não deixam de ser leis, ainda que constituam um “Direito de crise” e permitam, como se observou pela análise dos Acórdãos supra, sacrificar direitos, liberdades e garantias em prol de um interesse que se lhes sobrepõe, *na medida do estritamente necessário*.

Todavia,

(...) a austeridade tem limites, como referiu a decisão do Tribunal Constitucional sobre as medidas legislativas que retiraram aos trabalhadores do sector público os subsídios de férias e de Natal, declarados inconstitucionais com força obrigatória geral por violação dos princípios da igualdade e da proporcionalidade.⁵⁷

Apesar de existirem alguns limites à aplicação das reduções remuneratórias, é inegável a existência de situações conflituosas. No seio da própria Administração Pública são inúmeros os pedidos de pareceres jurídicos que solicitam esclarecimentos por partes dos concorrentes

⁵⁷ RAIMUNDO, Miguel Assis. Página 93, *Reduções Remuneratórias nas Prestações de Serviços: há limites para a austeridade*, in Revista dos Contratos Públicos, n.º 6.

ou mesmo dos próprios funcionários públicos acerca da obrigatoriedade e termos de aplicação dessa redução.

Igualmente frequente é a abertura de concursos públicos em que a entidade adjudicante fixa o preço base tendo em consideração a redução remuneratória e este acaba por ficar deserto ou, então, as propostas são excluídas por violação do preço base. Parece-nos que a solução desejada pelo legislador seria abrir sucessivos concursos nos mesmos termos e condições que o anterior até que a adjudicação se concretize. Todavia, uma solução como essa facilmente transformar-se-ia em um ciclo infinito, sem um desfecho. Claro está que sem adjudicatário a necessidade da entidade adjudicante não se satisfaz e, portanto, inexistente um contrato.

Outra situação flagrante na Administração Pública é a referida por uma Dirigente da mesma, no seu relatório de atividade profissional apresentado para efeitos de obtenção do grau de Mestre em Direito, onde é possível ler que é prática corrente as entidades adjudicantes contornarem a redução remuneratória por meio de uma negociação com os adjudicatários com vista a reduzir o objeto do contrato.⁵⁸

Face a esta realidade, a Administração Pública procura a solução mais viável que lhe permita suprir a necessidade de aquisição do serviço. Ora, cada entidade adjudicante opta pela solução que lhe parece mais acertada, quer isso dizer que na ausência de uma solução assertiva cada entidade aplica a lei como entender mais conveniente de modo a ver a sua necessidade satisfeita. O problema surge exatamente aqui, na ausência de um **critério uniformizador** que permita dar resposta a este tipo de situações o legislador atribui uma discricionariedade arbitrária ao adjudicante.

As normas que dispõem acerca das reduções remuneratórias têm, pelo menos assim tem sido defendido, caráter transitório e excecional, estando a sua duração limitada ao tempo necessário para que se reduza a despesa pública. No entanto, não podemos ignorar que a prevalência dessas normas sobre as demais leis gerais ou especiais e, ainda, sobre as convenções coletivas de trabalho, geram consequências irreparáveis: para os trabalhadores de empresas privadas (como vimos em um dos Acórdãos previamente analisados), que têm os

⁵⁸ Vide RIBEIRO, Maria da Conceição Grave Ribeiro. *Os constrangimentos na contratação pública resultantes da contenção da despesa pública*, pág.44. Relatório profissional para obtenção do grau de mestre em Direito, área de ciências jurídicas-políticas. Universidade Autónoma de Lisboa. Março, 2013. Lisboa

seus direitos reduzidos; para as empresas que contratam com a Administração Pública, que podem mesmo celebrar um contrato sem que haja lucros; para a própria Administração Pública, que por vezes não é capaz de adjudicar um serviço por não encontrar um contraente disposto a ver os seus lucros reduzidos; e para o mercado, que deixa de fluir com a mesma dinâmica que fluiria em condições normais.

Posto isto, são flagrantes as dubiedades que a aplicação das reduções remuneratórias provocam, despertando imprecisões aos mais atentos intérpretes. Questiona-se mesmo se cabe ao julgador decidir se a norma é ou não a que deveria ser.

Dispõe o artigo 9.º do Código Civil que o intérprete deve, na fixação do sentido e alcance das normas legais, *presumir que o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados*. Logo, a que ter em conta a *ratio legis* da norma em análise, de modo a apurarmos as circunstâncias políticas, sociais, económicas e financeiras que desencadearam aquela previsão legal.

Quer isso dizer que, de modo a determinar o verdadeiro sentido e alcance das normas, o intérprete deve fazer uso de três elementos: o elemento literal da interpretação, que nada mais é do que a letra da lei; que deverá se harmonizado com o elemento racional, o espírito do legislador; e, ainda, o elemento sistemático, trata-se das normas no seu conjunto.

Ora, por um lado, não podemos assumir que a Lei é inquestionavelmente Justiça, o poder legislativo não pode ser de aplicação automática, para esse efeito existem os jurista e aplicadores da lei, que mais do que sistematizadores desta, são intérpretes que sujeitam as normas à sua melhor *análise interpretativa abrangente e esclarecida, livre de inclinações políticas, económicas, religiosas ou quaisquer outras (...) a lei positiva não é justa pelo simples facto de ser lei*⁵⁹. Por outro lado, não cabe ao julgador decidir se a legislação é ou não o que deveria ser⁶⁰.

O direito, por vezes, prevalece sobre a vontade do legislador, e as reduções, tal como previstas na lei, são o espelho disso, pois a sua aplicação muitas vezes carece de ser adaptada

⁵⁹ OLIVEIRA, Adelina Barradas de. In <http://expresso.sapo.pt/blogues/Remcausaprpria/mobilizar-o-direito-em-tempo-de-crise=f684260>.

⁶⁰ Cfr. Acórdão do TCAN de 24 de outubro de 2014, Processo n.º 842/12.4BEAVR.

à situação em concreto, sob pena de não haver contrato, nem adjudicação e nem a satisfação da necessidade.

A realidade é que talvez apenas aquando da fiscalização da aplicação destas normas, se esta houver, é que será possível esclarecer todas as questões que ainda se encontram sem resposta.

Face a complexidade das normas orçamentais no âmbito das reduções e todas as implicações que lhe estão subjacentes, a sua muitas vezes arbitrária aplicação tem vindo a confirmar a urgência em esclarecimentos rigorosos e em soluções assertivas que permitam uma aplicação acertada da redução.

CONCLUSÃO

A presente dissertação assumiu como objetivo compreender a real aplicação e a problemática resultante das reduções remuneratórias nos contratos de prestação de serviços, através de uma análise do contexto e das condições de aplicação desta.

O desígnio do legislador com a exigência das reduções remuneratórias foi o de reduzir os montantes a pagar no âmbito de contratos que se renovam ou se sucedem, de modo a que as entidades adjudicantes tenham a possibilidade de reduzir custos.

Analizou-se neste trabalho o modo e os termos em que a redução remuneratória foi inicialmente aceite e implementada, a evolução que esta sofreu de 2011 até 2015, bem como os fundamentos que conduziram à sua inconstitucionalidade.

O pedido de esclarecimento, indeferido, não se mostrou pertinente para a discussão do tema e, por isso, não foi aqui alvo de análise.

Em suma, a correta, assertiva e eficaz aplicação das reduções nos contratos de aquisição de serviços carece de muitos esclarecimentos, seja por parte do legislador, seja de uma entidade fiscalizadora. Ora, se já o regime anterior dispunha de imprecisões, o regime atual, fruto da inconstitucionalidade da norma em que se alicerçava, dispõe de uma infinidade de possibilidades de aplicação, tendo passado a habitar o vazio legislativo.

Uma vez iniciado o período do pós-Troika devemos renunciar à política da irresponsabilidade, da insustentabilidade e da demagogia. Nenhuma agenda política pode justificar que se ponham em risco os grandes sacrifícios que foram feitos. Nenhuma agenda política pode justificar que, depois de três pedidos de ajuda externa em quarenta anos, se repitam os mesmos erros que as propiciaram. Este é o momento em que saramos as feridas que foram abertas durante este período tão difícil e avançamos para a sociedade europeia, moderna e aberta ao mundo que queremos ser. As escolhas difíceis não ficaram todas para trás, mas teremos de fazer o melhor uso da nossa agora readquirida autonomia. As nossas escolhas futuras devem ser feitas com ambição e realismo. E sem as falsas ilusões da política do passado que tantos dissabores

*provocaram aos Portugueses. Temos todas as razões para ter esperança no futuro. E todas as razões para ter confiança na nossa capacidade de continuar o processo de mudança que iniciámos. Temos encontro marcado com o futuro a que coletivamente aspiramos, e não queremos chegar atrasados.*⁶¹

⁶¹ Vide COELHO, Pedro Passos. *In A Gestão do Programa de Ajustamento*. <http://www.peprobe.com/>

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICAS

- ALCIDES Martins, Bandeira, Simões & Associados Sociedade de Advogados RL. Reduções remuneratórias em contratos de prestação de serviços. Consultado em 11 de agosto de 2014, in <<http://www.amartins.pt/>>;
- ALMEIDA, João Amaral e. A lei do orçamento do Estado para 2011 e os contratos de aquisição de serviços: reduções remuneratórias e limitações da contratação. in Revista dos Contratos Públicos n.º 1. Pp. 173 a 218. CEDIPRE – Centro de Estudos de Direito Público e Regulação. Coimbra. Janeiro-abril 2011. ISSN 2182-164X. Depósito Legal n.º 325 782/2011;
- BANCO DE PORTUGAL. *Programa de Assistência Económica e Financeira*. Janeiro de 2015. In <<http://www.bportugal.pt>>;
- BAS. *LexNova – newsletter*. Dezembro de 2013. Consultado em maio de 2015, in <http://www.bas.pt/>;
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição, 7.^a Edição, Coimbra – Portugal. Ed. Almedina, 2000;
- FRANCO, João Soares; PEREIRA, Pedro Matias. A adjudicação de contratos públicos em contexto de crise, in Revista de Contratos Públicos, n.º5. Pp. 143-165. CEDIPRE – Centro de Estudos de Direito Público e Regulação. Coimbra. Maio-agosto 2012. ISSN 2182-164X;
- Gabinete do secretário de Estado Adjunto do Primeiro-Ministro. A Gestão do Programa de Ajustamento. 1000 dias 450 medidas cumpridas. Estrutura de Acompanhamento dos Memorandos (ESAME). Governo de Portugal. 2011-2014. in <<http://www.portugal.gov.pt>>;
- GONÇALVES, Pedro Costa, Alterações ao Código dos Contratos Públicos na sequência do “Memorando de Entendimento com a TROIKA”, in Revista de Contratos Públicos, n.º5. Pp. 213-238. CEDIPRE – Centro de Estudos de Direito Público e Regulação. Coimbra. Maio-agosto 2012. ISSN 2182-164X. Depósito Legal n.º 325 782/2011;
- GOVERNO DE PORTUGAL. *A evolução da despesa do estado entre 2010 e 2015*. Consultado em abril de 2015. In <<http://www.portugal.gov.pt>>;
- GOVERNO DE PORTUGAL. Tradução do conteúdo do *Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica*. 17 de maio de 2011. in <<http://www.portugal.gov.pt>>, consultado em novembro de 2014;

- INTERNATIONAL MONETARY FUND. Tradução do conteúdo do *Memorando de Políticas Económicas e Financeiras*. 17 de maio de 2011. In < <https://www.imf.org/>>, consultado em novembro de 2014;
- MACHADO, Baptista. *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*, Almedina, Coimbra;
- MINISTRO, Pedro; PAIS, Ana Sofia. *Contratação Pública em Portugal 2012*. Direção Financeira, de Estudos e de Estratégia. Instituto da Construção e do Imobiliário, I.P. Março 2014. in <<http://www.inci.pt>>;
- MOREIRA, Egon Bockmann. O contrato administrativo como instrumento de Governo, in *Estudos de Contratação Pública – IV*. CEDIPRE. Coimbra Editora. 2008. ISBN 978-972-32-2072-8;
- OLIVEIRA, Adelina Barradas de. *Mobilizar o direito em tempos de crise*. In <http://expresso.sapo.pt/blogues/Remcausaprpria/mobilizar-o-direito-em-tempo-de-crise=f684260>, consultado em junho de 2015;
- PFAFFENSELLER Michelli. *Teoria dos direitos fundamentais*, in http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_85/artigos/MichelliPfaffenseller_rev85.htm, consultado em fevereiro de 2015;
- PUJOL, José. A quem presta contas o Tribunal de Contas? in *Revista de Contratos Públicos*, n.º6. Pp. 41-74. CEDIPRE – Centro de Estudos de Direito Público e Regulação. Coimbra. Setembro-dezembro 2012. ISSN 2182-164X. Depósito Legal n.º 325 782/11;
- RAIMUNDO, Miguel Assis. Reduções remuneratórias nas prestações de serviços: há limites para a austeridade (Anotação ao Acórdão do TCAS de 28-06-2012, P. 8882/12), in *Revista de Contratos Públicos*, n.º6. Pp. 75-105. CEDIPRE – Centro de Estudos de Direito Público e Regulação. Coimbra. Setembro-dezembro 2012. ISSN 2182-164X. Depósito Legal n.º 325 782/11;
- RIBEIRO, Maria da Conceição Grave Ribeiro. *Os constrangimentos na contratação pública resultantes da contenção da despesa pública*. Relatório profissional para obtenção do grau de mestre em Direito, área de ciências jurídicas-políticas. Universidade Autónoma de Lisboa. Março, 2013. Lisboa. in <<http://repositorio.ual.pt>>;
- SANTOS, Eurico. Código dos Contratos Públicos. Home Page Jurídica. Fevereiro de 2013. in < <http://www.homepagejuridica.net>>;
- Serviços do InCI. *Guia sobre as novas diretivas europeias da contratação pública*. Instituto da Construção e do Imobiliário. Julho de 2014. in < <http://www.inci.pt>>.

JURISPRUDÊNCIA

- Acórdão TCA Norte, de 19.07.2007, Proc. n.º 03162/06.OBEPRT. in <<http://www.dgsi.pt>>;
- Acórdão do TCAS de 28 de junho. Proc. 8882/12. in <<http://www.dgsi.pt>>;
- Acórdão TRP de 30 de junho de 2014. Proc. 392/13.1TTPRT. in <<http://www.dgsi.pt>>;
- Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 413/2014, de 30 de maio. Proc. n.º 14/2014; 47/2014; 137/2014. in <<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos>>.

LEGISLAÇÃO

- Lei n.º 98/97, de 26 de agosto – Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas. in Diário da República – I série-A, n.º 196. Pp 4401 a 4424;
- Lei n.º 55-A/2010 de 31 de dezembro – Orçamento do Estado para 2011. in diário da República - Série I, 1.º Suplemento, N.º 253. Pp. 6122 (2) a 6122 (324). In <<http://www.dgap.gov.pt>>;
- Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro - Orçamento do Estado para 2012. in diário da República - Série I, 1.º Suplemento, N.º 250, Pp. 5538 (48) a 5538 (244). In <<http://www.dgap.gov.pt>>;
- Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro – Orçamento do Estado para 2013. in diário da República - Série I, n.º 252, Pp. 7424 (42) a 7424 (240). In <<http://www.dgap.gov.pt>>;
- Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro – Orçamento do Estado para 2014. in Diário da República – Série I, n.º 253, Pp. 7056 (58) a 7056 (295). In <<http://www.dgap.gov.pt>>;
- Portaria n.º 16/2013, de 17 de janeiro, in Diário da República – Série I, n.º 12, Pp. 347 a 349;
- Portaria n.º 53/2014, de 3 de março, in Diário da República – Série I, n.º 43, Pp. 1674 a 1675;
- Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro – Orçamento do Estado para 2015. in Diário da República - Série I, n.º 252, Pp. 6546 (74) a 6546 (310).